



*Autorità Garante
della Concorrenza e del Mercato*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 30 aprile 2019;

SENTITO il Relatore Professor Michele Ainis;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

VISTO il D.P.R. n. 217 del 30 aprile 1998;

VISTO l'articolo 102 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE);

VISTO il Regolamento del Consiglio CE n. 1/2003 del 16 dicembre 2002, concernente l'applicazione delle regole di concorrenza di cui agli articoli 81 e 82 del Trattato CE (ora 101 e 102 TFUE);

VISTA la segnalazione del consorzio CORIPET (Consorzio di diritto privato di riciclo del PET), pervenuta l'11 febbraio 2019, più volte integrata tra febbraio e aprile 2019;

VISTI gli atti del procedimento;

CONSIDERATO quanto segue:

I. PREMESSA

1.L'11 febbraio 2019 il consorzio CORIPET, sistema autonomo nel settore

della gestione dei rifiuti derivanti da imballaggi primari in plastica (e più specificamente in PET¹), riconosciuto ai sensi dell'art. 221 del Decreto Legislativo n. 152/06 (Testo Unico dell'Ambiente, di seguito anche "TUA"), con decreto del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (di seguito "MATTM") del 24 aprile 2018 (RIN-DEC n. 58) ha segnalato all'Autorità alcune condotte poste in essere dal Consorzio Nazionale Imballaggi (di seguito, "CONAI")², dal Consorzio Nazionale per la Raccolta, il Riciclaggio ed il Recupero dei Rifiuti di Imballaggi in Plastica (di seguito, "COREPLA"), nonché da ANCI (Associazione Nazionale dei Comuni Italiani), in presunta violazione della normativa *antitrust*.

2.CORIPET ha, in particolare, segnalato una serie di condotte, assunte successivamente al decreto di riconoscimento ministeriale, ostative alla propria operatività da parte sia di ANCI, che avrebbe ingiustificatamente dilatato i tempi di un proprio accordo con CORIPET, necessario ai fini del riconoscimento definitivo di detto sistema autonomo, sia del sistema di filiera CONAI-COREPLA³. Più precisamente, come emerge dall'analisi dei fatti segnalati, COREPLA avrebbe posto in essere diversi comportamenti con il fine specifico di impedire l'operatività del consorzio, negandogli ogni possibilità di

¹ Polietilene Tereftilato.

² Quest'ultimo è un consorzio obbligatorio per legge, dotato di personalità giuridica, senza fini di lucro, costituito dai produttori e utilizzatori di imballaggi al fine di perseguire gli obiettivi di avvio a recupero e a riciclo dei rifiuti da imballaggio previsti dalla legislazione europea, attraverso l'utilizzo – tra l'altro – dei fondi versati dai produttori consorziati (il cd. Contributo Ambientale CONAI o CAC) in ottemperanza agli obblighi di EPR che su di essi incombono (cfr. infra). CONAI è stato inizialmente istituito con il D. lgs. n. 22/97 (c.d. Decreto Ronchi) ed è ora disciplinato dal Decreto Legislativo n. 152/06 (TUA). L'attività di CONAI è specificamente disciplinata dallo Statuto, soggetto ad approvazione ministeriale, e dal Regolamento consortile. Il CONAI persegue i suddetti obiettivi indirizzando e coordinando le attività di sei consorzi di filiera, ognuno di essi rappresentativo delle imprese che producono imballaggi in acciaio (CNA), in alluminio (CIAL), in carta (COMIECO), in legno (RILEGNO), in vetro (COREVE) e in plastica (COREPLA). CONAI svolge, quindi, la propria attività anche in favore di COREPLA, al quale i proventi del CAC vengono trasferiti in proporzione alla quantità totale degli imballaggi in plastica immessi al consumo durante l'anno precedente da parte delle imprese in esso consorziate per poi essere successivamente impiegati nel sostegno alle amministrazioni locali per finanziare i maggiori oneri della raccolta differenziata urbana (RDU). Peraltro, il CONAI stabilisce l'ammontare del CAC da applicare ad ogni tonnellata di imballaggi in plastica immessi al consumo dagli associati al COREPLA e conseguentemente determina l'entità complessiva dei proventi con i quali il COREPLA svolge la propria attività (cfr. art. 224, comma 3, lett. h), TUA).

³ CORIPET, peraltro, nella segnalazione ha sottolineato che il sistema di filiera CONAI/COREPLA ha manifestato, fin da subito, una generale contrarietà al riconoscimento del proprio progetto presentato presso il MATTM. Tale atteggiamento si sarebbe concretizzato in numerosi interventi contrari all'approvazione del progetto durante i due anni di istruttoria, nonché nella decisione sia di CONAI, sia di COREPLA di impugnare il decreto di riconoscimento provvisorio adottato dal MATTM ad aprile 2018.

avere accesso a quella parte della raccolta differenziata dei contenitori in PET attribuibile all'immesso al consumo dei propri consorziati. Tale condotta avrebbe avuto luogo pur a fronte della circostanza per cui le aziende consorziate in CORIPET, avendo individuato in quest'ultimo e non più in COREPLA il soggetto cui affidare l'attività di avvio al riciclo in ottemperanza agli obblighi dell'*Extended Producer Responsibility* ("EPR")⁴, da inizio 2019, versino a CORIPET il contributo ambientale (cd. CRC contributo di recupero CORIPET), conformemente a quanto previsto dal TUA (come si vedrà meglio *infra*), con corrispondente cessazione del pagamento del CAC - contributo ambientale CONAI - a favore di CONAI/COREPLA.

3. In pari data, inoltre, CORIPET ha chiesto all'Autorità l'adozione di misure cautelari, in considerazione dell'asserita anticoncorrenzialità delle condotte segnalate, nonché della necessità di intervenire tempestivamente, tenuto conto che, in base a quanto previsto nel decreto del MATTM, il riconoscimento definitivo del sistema consortile "*è soggetto alla verifica di funzionamento del sistema svolta in condizioni di effettiva operatività*"⁵ nei primi due anni successivi alla notifica del decreto stesso, uno dei quali è già trascorso.

II. LE PARTI

4. CORIPET è un consorzio di diritto privato senza fini di lucro che si occupa esclusivamente di recupero e riciclo di bottiglie in PET per uso alimentare⁶ per conto dei propri consorziati in adempimento dell'EPR. I consorziati CORIPET

⁴ Questo principio ha tratto fondamento dal più generale principio di derivazione comunitaria del c.d. polluter pays principle o PPP ("chi inquina paga"), inizialmente codificato nella Direttiva 2004/35/CE del 21 aprile 2004 in tema di responsabilità ambientale ed ora contenuto nell'art. 191, par. 2, del TFUE. L'EPR è stato sancito formalmente per la prima volta dall'art. 8 della direttiva 2008/98/CE sui rifiuti. Nell'ordinamento nazionale i due principi sono stati recepiti, rispettivamente, nell'art. 178-bis del d.lgs. 152/2006 (EPR) e nell'art. 3-ter del d.lgs. 152/2006 e, in particolar modo per ciò che riguarda i rifiuti, nell'art. 179 TUA (PPP).

⁵ Per quanto concerne gli obiettivi fissati per CORIPET l'art. 3 del decreto di riconoscimento provvisorio dispone di dare dimostrazione di: "conseguire l'obiettivo minimo di recupero e riciclaggio del 60% di bottiglie in plastica PET immesse al consumo sul territorio nazionale nell'anno precedente a quello di riferimento, salvo adeguamenti in caso di modifiche della disciplina europea di riferimento".

⁶ Il Consorzio ha ricevuto da parte dell'EFSA (European Food and Safety Agency) un giudizio tecnico-scientifico positivo ai fini del riciclo del PET, per la produzione di RPET (Recycled PET), materiale idoneo al diretto contatto alimentare e utilizzabile nella fabbricazione di contenitori per liquidi alimentari (cd. "bottle to bottle").

sono, principalmente, primarie imprese di imbottigliamento e vendita dell'acqua minerale (tra cui Ferrarelle S.p.A., San Pellegrino S.p.A., Lete S.p.A., Norda S.p.A., Acque Minerali d'Italia S.p.A., Drink Cup S.r.l., ecc.), che sono anche auto-produttori delle bottiglie di plastica utilizzate per la loro attività commerciale; vi aderiscono altresì i produttori di altri contenitori in PET (società di commercializzazione del latte quali Granarolo S.p.A., Centrale del Latte di Brescia S.p.A., Parmalat S.p.A.) e taluni riciclatori italiani di PET (in particolare, Aliplast S.p.A., Dentis S.r.l. e Valplastic S.p.A.). Nell'aprile 2018, come già detto sopra, CoRiPET ha ricevuto dal MATTM, ai sensi dell'art. 221 del TUA, un decreto di riconoscimento provvisorio (RIN-DEC n. 58).

5. Il COREPLA è un consorzio per il recupero e riciclo di imballaggi in plastica, che fa parte del sistema di filiera riconducibile a CONAI. Ad esso partecipano obbligatoriamente i produttori di materia prima (plastica) e di imballaggi in plastica che devono farsi carico dell'avvio a riciclo degli imballaggi che immettono nel mercato, e facoltativamente gli utilizzatori di imballaggi in plastica, i riciclatori e i recuperatori. L'attività del consorzio è specificamente disciplinata dallo Statuto e dal Regolamento e consiste nell'assicurare l'avvio a riciclo e a recupero energetico degli imballaggi in plastica, principalmente imballaggi c.d. primari, raccolti attraverso il circuito della raccolta differenziata, e in misura minore anche degli imballaggi secondari e terziari. A fronte del raccordo tra l'attività di gestione dei rifiuti da imballaggio svolta dai diversi consorzi di filiera e il servizio pubblico di raccolta differenziata organizzata dai Comuni, assicurata da CONAI per il tramite del c.d. accordo ANCI-CONAI⁷, il COREPLA opera applicando l'allegato tecnico "plastica" di tale accordo. Nel 2017, il bilancio di COREPLA evidenzia ricavi totali per 545,2 milioni di euro, di cui ricavi da contributo ambientale 398,7 milioni e ricavi da vendite per riciclo 104,3 milioni⁸.

⁷ L'Accordo ANCI-CONAI, attualmente in vigore, è stato firmato il 1° aprile 2014. L'Accordo e gli Allegati Tecnici disciplinano i rapporti tra i Consorzi di filiera e i Comuni. Nel caso di adesione all'accordo, l'ente locale stipula apposite convenzioni individuali per ogni specifica tipologia di rifiuti da imballaggio con i singoli consorzi di filiera. Per la raccolta differenziata urbana della plastica vige l'accordo tecnico ANCI-COREPLA.

⁸ Corepla, Relazione sulla Gestione 2017.

III. IL QUADRO NORMATIVO

i) Principi generali

6. Ai sensi degli artt. 217 e ss. del TUA, di recepimento della Direttiva 94/62/CE⁹, come modificata dalla Direttiva 2004/12/CE¹⁰, la disciplina della gestione dei rifiuti derivanti da imballaggi è volta sia a prevenire e ridurre l'impatto sull'ambiente, assicurando un elevato livello di tutela dello stesso, sia a garantire il corretto funzionamento del mercato, evitando l'insorgere di ostacoli agli scambi e distorsioni della concorrenza.

7. L'intera disciplina è imperniata sul principio dell'EPR già richiamato¹¹, che, in ambito nazionale, ha condotto il legislatore a individuare nei *produttori* e negli *utilizzatori* di imballaggi i soggetti obbligati a garantire la corretta ed efficace gestione ambientale degli imballaggi immessi al consumo e dei relativi rifiuti.

ii) Gli obblighi ambientali derivanti dal TUA in relazione agli imballaggi

8. La responsabilità attribuita ai soggetti obbligati comporta per questi ultimi la necessità di ricorrere a sistemi di gestione dei rifiuti derivanti dagli imballaggi da essi prodotti, immessi nel mercato e utilizzati, e di finanziarne l'attività.

9. A tal fine, l'articolo 221, commi 2 e 3¹², del TUA prevede che i produttori e

⁹ Cfr. Direttiva 94/62/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 dicembre 1994 sugli imballaggi e sui rifiuti da imballaggio in GUCE L365 del 31 dicembre 1994.

¹⁰ Cfr. Direttiva 2004/12/CE del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 febbraio 2004, in GUCE L 47 del 18 febbraio 2004.

¹¹ Cfr. supra, nota 4.

¹² Art. 221 (Obblighi dei produttori e degli utilizzatori): “[1. I produttori e gli utilizzatori sono responsabili della corretta ed efficace gestione ambientale degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio generati dal consumo dei propri prodotti.]

2. Nell'ambito degli obiettivi di cui agli articoli 205 e 220 e del Programma di cui all'articolo 225, i produttori e gli utilizzatori, su richiesta del gestore del servizio e secondo quanto previsto dall'accordo di programma di cui all'articolo 224, comma 5, adempiono all'obbligo del ritiro dei rifiuti di imballaggio primari o comunque conferiti al servizio pubblico della stessa natura e raccolti in modo differenziato. A tal fine, per garantire il necessario raccordo con l'attività di raccolta differenziata organizzata dalle pubbliche amministrazioni e per le altre finalità indicate nell'articolo 224, i produttori e gli utilizzatori partecipano al Consorzio nazionale imballaggi, salvo il caso in cui venga adottato uno dei sistemi di cui al comma 3, lettere a) e c) del presente articolo.

gli utilizzatori si iscrivano al CONAI, salvo il caso in cui i produttori costituiscano sistemi di gestione alternativi, ovvero *a)* organizzino un sistema autonomo di gestione dei propri rifiuti da imballaggio, sia in forma individuale sia in forma collettiva; o *b)* creino un sistema cauzionale di restituzione degli imballaggi.

a) Il sistema consortile

10. Tutti i produttori di imballaggi che scelgono l'opzione di *default*, ovvero l'adesione al sistema consortile, ai sensi dell'articolo 223, comma 1, TUA, devono obbligatoriamente aderire sia al CONAI sia al consorzio di filiera, che nel caso della plastica è il COREPLA¹³.

11. La partecipazione al sistema consortile comporta, ai sensi dell'articolo 224, comma 3, lettera *h)*, TUA, il versamento a CONAI del Contributo Ambientale CONAI (di seguito, "CAC"), dovuto in occasione della "prima cessione" dell'imballaggio.

b) I sistemi di gestione autonoma

12. I produttori che intendono non aderire, o recedere, dal sistema consortile e costituire un sistema autonomo (corrispondentemente cessando di pagare il CAC) devono presentare un'istanza al Ministero dell'Ambiente, della Tutela del Territorio e del Mare¹⁴ richiedendo il riconoscimento del progetto di sistema di gestione, secondo la procedura articolata all'articolo 221, comma 5 del TUA.

3. Per adempiere agli obblighi di riciclaggio e di recupero nonché agli obblighi della ripresa degli imballaggi usati e della raccolta dei rifiuti di imballaggio secondari e terziari su superfici private, e con riferimento all'obbligo del ritiro, su indicazione del Consorzio nazionale imballaggi di cui all'articolo 224, dei rifiuti di imballaggio conferiti dal servizio pubblico, i produttori possono alternativamente:

a) organizzare autonomamente, anche in forma collettiva, la gestione dei propri rifiuti di imballaggio sull'intero territorio nazionale;

b) aderire ad uno dei consorzi di cui all'articolo 223;

c) attestare sotto la propria responsabilità che è stato messo in atto un sistema di restituzione dei propri imballaggi, mediante idonea documentazione che dimostri l'autosufficienza del sistema, nel rispetto dei criteri e delle modalità di cui ai commi 5 e 6. [...].

¹³ La partecipazione degli utilizzatori di imballaggi al COREPLA è, invece, sempre solo facoltativa, a prescindere dal fatto che essi partecipino o meno ad un sistema di gestione autonomo o cauzionale.

¹⁴ Fino al 2012 le funzioni del MATTM erano svolte dall'Osservatorio Nazionale Rifiuti (ONR), istituito con l'articolo 26 del Decreto Ronchi.

Tale disposizione¹⁵ struttura la procedura di riconoscimento come bifasica: il MATTM – anche sulla base di analisi tecniche formulate dall’ISPRA - quando ravveda *prima facie* l’idoneità del sistema di gestione autonomo a garantire gli obiettivi di legge, provvede a rilasciare un’autorizzazione *ex ante* o riconoscimento provvisorio, consentendo così al sistema di operare concretamente, per poi verificare in un secondo momento l’effettivo funzionamento sul campo dello stesso e rilasciare quindi un definitivo riconoscimento al sistema autonomo.

13.La verifica svolta dall’amministrazione è finalizzata ad accertare la sussistenza dei requisiti di efficienza, efficacia ed economicità del sistema, l’effettivo e autonomo funzionamento del sistema, il conseguimento degli obiettivi di recupero e/o riciclo previsti per legge¹⁶ e, infine, l’avvenuta informazione degli utilizzatori e degli utenti finali degli imballaggi delle modalità di funzionamento del sistema.

14.Nel caso di specie, il sistema autonomo di cui trattasi opera nell’attività di avvio a recupero di imballaggi c.d. primari, quali le bottiglie in PET; attività nella quale, fino all’avvenuto riconoscimento – ancorché provvisorio - di CORIPET, ha operato in esclusiva di fatto solo il consorzio COREPLA, secondo le modalità di seguito illustrate.

IV. LA GESTIONE DEGLI IMBALLAGGI IN PLASTICA NELL’AMBITO DEL SISTEMA CONAI DEI CONSORZI DI FILIERA E GLI ACCORDI DI COREPLA CON ANCI E CON I SELEZIONATORI

15.Per poter svolgere la propria funzione, COREPLA – cioè il consorzio che gestisce la filiera della plastica all’interno del sistema CONAI– ha stabilito degli accordi con le controparti che intervengono nell’esecuzione materiale di alcune fasi dell’avvio a riciclo dei rifiuti da imballaggi primari in plastica. Da

¹⁵ Come da ultimo modificata dalla l. n. 124/2017 “Legge annuale per il mercato e la concorrenza”.

¹⁶ Gli obiettivi di recupero e/o riciclo sono stabiliti nell’Allegato E al TUA, il quale per la plastica prevede che le imprese operanti nel settore della gestione dei rifiuti da imballaggio devono raggiungere: i) un livello minimo di recupero globale pari, complessivamente, al 60% (in peso) dei rifiuti da imballaggio immessi al consumo; ii) un livello di riciclo globale compreso tra il 55% e l’80%, nonché iii) un livello minimo di riciclo del 26%.

un lato, per la raccolta differenziata, che è svolta in regime di privativa dai Comuni o da entità da questi individuate, COREPLA si è inserito nelle richiamate previsioni più generali dell'accordo ANCI-CONAI, redigendo uno specifico accordo tecnico di filiera ANCI-COREPLA; dall'altro, per la selezione dei materiali derivanti da tale raccolta differenziata, ha stipulato dei contratti con una rete di piattaforme di selezione (circa una trentina su tutto il territorio nazionale). Come si evidenzia nei paragrafi successivi, il COREPLA interpreta i rispettivi accordi nel senso di ritenere nella propria esclusiva disponibilità tutti i rifiuti da imballaggi in plastica provenienti dalla raccolta differenziata dei Comuni italiani¹⁷.

16. Per quanto riguarda le pattuizioni con ANCI, si osserva che l'operatività del consorzio COREPLA è definibile a partire dall'Accordo Quadro che regola i rapporti fra ANCI e CONAI. Secondo i principi generali contenuti in tale accordo, la cui ultima versione, vigente fino alla fine di marzo del 2019, è stata recentemente prorogata al luglio 2019¹⁸, da un lato i Comuni, *“anche in forma associata, realizzano adeguati sistemi di raccolta differenziata attraverso i regolamenti comunali adottando modalità di raccolta dei rifiuti di imballaggio in relazione alle esigenze delle successive attività di riciclaggio, e comunque secondo criteri di efficienza, efficacia, economicità e trasparenza di gestione del servizio”*; dall'altro il CONAI *“assicura, tramite i Consorzi di filiera, il ritiro dei rifiuti di imballaggio provenienti dalla raccolta differenziata.... ed eventualmente da altre modalità di intercettazione....che presentino caratteristiche di efficacia, efficienza ed economicità, sulla base del Programma Generale di prevenzione e gestione degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio di cui all'articolo 225 del Decreto Legislativo 3 aprile 2006 n.152”*. Secondo l'Accordo Quadro il CONAI *“si impegna altresì a corrispondere, tramite i Consorzi di filiera, sulla base della quantità e della qualità dei rifiuti di imballaggio raccolti e conferiti, il pagamento di corrispettivi per i maggiori oneri per la raccolta differenziata dei rifiuti di imballaggio”*.

17. Dal punto di vista operativo, l'Accordo Quadro prevede che ogni Comune

¹⁷ I comuni che abbiano sottoscritto la convenzione con il consorzio di filiera nel caso della RD della plastica sono la pressoché totalità delle gestioni locali italiane (oltre il 90%, in crescita, in termini di abitanti al 31 dicembre 2017 sulla base di quanto riportato nel Programma generale di prevenzione e di gestione CONAI del 2017).

¹⁸ Cfr. www.conai.org.

“può chiedere a ciascun Consorzio di filiera di sottoscrivere una convenzione attuativa del presente Accordo e dei relativi allegati tecnici” precisandosi altresì che “La sottoscrizione delle convenzioni con uno specifico Consorzio impegna il Comune a conferire tutti i rifiuti di imballaggio che attengono a quella filiera al relativo Consorzio secondo le modalità previste dallo specifico allegato tecnico, parimenti impegnando i Consorzi di filiera al ritiro dei medesimi rifiuti e al riconoscimento dei corrispettivi per i maggiori oneri della raccolta differenziata dei rifiuti di imballaggio. [...] Gli allegati tecnici al presente Accordo disciplinano gli altri impegni reciproci dei contraenti la convenzione, ferme restando le disposizioni del presente Accordo”.

18. Quanto all’Allegato Tecnico ANCI-COREPLA, l’art. 3, secondo periodo¹⁹, prevede un obbligo in capo al convenzionato (il comune, o la società di gestione della raccolta ove delegata) di conferire tutte le tipologie di rifiuti di imballaggio in plastica raccolti di competenza di COREPLA alle piattaforme di selezione concordate con quest’ultimo, mentre lo stesso articolo prevede che il Comune convenzionato possa *“non conferire a COREPLA”* i *“rifiuti di imballaggi in plastica provenienti da circuiti di raccolta non domestica (...)”*. Inoltre l’art. 5 – *Titolarità degli imballaggi* – della convenzione locale tipo tra COREPLA e i convenzionati (comune/gestore)²⁰ prevede che COREPLA acquisisca la proprietà dei rifiuti *“per oggettive esigenze di certezza”* e il successivo art. 17, comma 4 stabilisce che *“(...) il materiale si considera conferito dal Convenzionato a COREPLA ad avvenuto completamento dello scarico dell’automezzo nell’area a tal fine attrezzata presso il CSS”*²¹.

19. Per quanto rileva ai fini del presente procedimento, si osserva che l’art. 11 dell’Allegato Tecnico ANCI-COREPLA (*Imballaggi in plastica non assoggettati a CAC*) contempla esplicitamente la possibilità che parte della raccolta differenziata dei convenzionati non sia di competenza COREPLA,

¹⁹ “Il Convenzionato si impegna all’organizzazione della raccolta, alla sua gestione e al conferimento di tutte le tipologie di rifiuti di imballaggio in plastica raccolti di competenza di COREPLA alla piattaforma definita con COREPLA stesso. Il Convenzionato ha peraltro facoltà di non conferire a COREPLA i rifiuti di imballaggi in plastica provenienti da circuiti di raccolta non domestica [...]”.

²⁰ Doc. 1.3. “Le Parti convengono che, per oggettive esigenze di certezza in ordine alla proprietà degli imballaggi oggetto della presente Convenzione in funzione degli obblighi di avvio a recupero e riciclo, il Convenzionante acquisisce la proprietà degli stessi in conformità a quanto specificato nell’Allegato Tecnico (allegato “A”) e/o nella Sezione II”.

²¹ L’acronimo “CSS” indica i “Centri di Selezione”, vale a dire le piattaforme alle quali i responsabili della raccolta urbana conferiscono i materiali derivanti dalla raccolta differenziata, che i medesimi CSS trasformano in balle di materiale idoneo al riciclo (“Materia Prima Seconda”, MPS).

prevedendo che “*Imballaggi di competenza di sistemi autonomi di gestione già riconosciuti o che dovessero essere riconosciuti nelle forme di legge nel corso del periodo di validità del presente Allegato Tecnico sono considerati frazione neutra, fatti salvi eventuali accordi fra i gestori dei sistemi autonomi e COREPLA e fatto salvo altresì quanto previsto dai decreti ministeriali di approvazione di detti sistemi autonomi*”. Vale precisare che, come emerge più chiaramente nel prosieguo, tale norma viene tuttavia interpretata da COREPLA nel senso di ritenersi autorizzato a selezionare e vendere, come propri, anche gli imballaggi “*non assoggettati a CAC*” ossia le cd. frazioni neutre²².

20. In tal senso, si deve infatti osservare che il Contratto tipo di selezione di rifiuti di imballaggi in plastica che COREPLA ha stipulato con i CSS, prevede all’art. 3 (*Consegna del Materiale – Ritiro dei Prodotti e dei Sottoprodotti*) e in particolare al punto 3.6, che: “*Salvo espressa autorizzazione scritta da parte di COREPLA, il CSS non potrà disporre, vendere o trasferire a terzi a qualsiasi titolo, il Materiale in ingresso, i Prodotti e i Sottoprodotti, che sono nell’esclusiva disponibilità di COREPLA*”²³. Tale articolo vincola di fatto tutti i selezionatori a effettuare la loro attività, relativa alla RDU urbana, a esclusivo beneficio di COREPLA.

V. I FATTI

21. Nell’aprile 2016 CORIPET ha presentato istanza al MATTM per il riconoscimento del Sistema per la gestione diretta degli imballaggi in PET per liquidi alimentari (Sistema autonomo CORIPET) ai sensi della lettera *a*) dell’articolo 221, comma 3, TUA.

Il sistema CORIPET prevede un’attività di raccolta delle bottiglie di plastica in PET sia tramite i c.d. eco-compattatori, installati presso la GDO (o in altri luoghi idonei), sia tramite RDU (Raccolta Differenziata Urbana). Gli eco-compattatori sono macchinari di raccolta delle bottiglie in PET che incentivano i consumatori a restituirle post-consumo, riconoscendo loro, a fronte di tale restituzione, buoni sconto sulla spesa (o altri *benefits* economici). Secondo il progetto del Consorzio assentito dal Ministero, gli eco-compattatori saranno

²² Cfr. doc. 5.3.

²³ Per prodotti si intende i prodotti selezionati dal materiale in ingresso al CSS mentre per sottoprodotti si intendono gli scarti di selezione.

posizionati in tutte le aree del territorio italiano (nord, centro e sud), concentrandosi principalmente dove la raccolta differenziata è più carente (e, quindi, essenzialmente al sud). A regime questo sistema dovrebbe coprire circa il 30% dell'immesso al consumo dei consorziati CORIPET (ed è l'unica tipologia di rifiuto che può essere destinata al “*bottle to bottle*”²⁴) il rimanente 70% dell'immesso al consumo di propria competenza va invece a finire nella RDU, dalla quale CORIPET, al pari di COREPLA, deve poter attingere il materiale.

22. Per ciò che concerne la raccolta delle bottigliette tramite la raccolta differenziata urbana, poiché quest'ultima può essere effettuata solo dai gestori del servizio di igiene urbana in esclusiva per conto dei Comuni o per il tramite dei Comuni (qualora questi la effettuino in proprio), il progetto CORIPET presuppone che i Comuni/gestori locali dei rifiuti urbani (RU) effettuino la raccolta differenziata tradizionale anche per conto di CORIPET per quanto riguarda la quota parte dei rifiuti riconducibile all'immesso al consumo dei propri associati e, dunque, di sua competenza. In altri termini, il sistema presuppone una “condivisione” tra COREPLA e CORIPET (e, in futuro, eventuali altre gestioni autonome) dei rifiuti plastici di rispettiva competenza rinvenienti dall'attività di raccolta differenziata svolta dai gestori in ogni ambito locale, sulla scia di quanto avviene anche in altri paesi europei nei quali coesistono diversi sistemi di *compliance* EPR.

23. Sempre con riferimento alla gestione dei rifiuti da imballaggi primari in plastica, raccolti attraverso la RDU, va osservato che oltre al gestore della raccolta (e, dunque, al Comune) tale modalità coinvolge anche altri soggetti, vale a dire i titolari dei cd. “centri di selezione” (CSS). Queste, circa 30 sul territorio nazionale, sono destinatarie in ogni ambito locale della RDU, e quindi anche dei rifiuti plastici. Il gestore della raccolta, infatti, consegna i rifiuti della plastica raccolti in maniera differenziata²⁵ alle piattaforme di selezione che li trasformano in balle di materia prima seconda (MPS)²⁶ riutilizzabili come *input*

²⁴ Cfr. nota 6.

²⁵ Talora previamente pressati in balle presso i centri comprensoriali (CC).

²⁶ Ai sensi dell'art. 184-ter, comma 1, TUA, una data sostanza può considerarsi materia prima seconda quando è generata da un'operazione di recupero che è stata portata a compimento e che dà origine ad una sostanza o ad una materia che può essere reimmessa nel ciclo produttivo, a condizione che: a) la sostanza o l'oggetto è comunemente utilizzato per scopi specifici; b) esiste un mercato o una domanda per tale sostanza od oggetto; c) la sostanza o l'oggetto soddisfa i requisiti tecnici per gli scopi specifici e rispetta la normativa e gli standard esistenti applicabili ai prodotti; e d) l'utilizzo della sostanza o dell'oggetto non porterà a impatti complessivi negativi sull'ambiente o sulla salute umana.

produttivo. Un sistema di *compliance* che voglia avviare a riciclo i materiali della RDU deve, dunque, avere accesso anche a questi operatori, di nuovo, condividendo i loro servizi con altri sistemi esistenti (ad oggi, il solo COREPLA).

24.L'istanza di autorizzazione a operare presentata da CORIPET è stata accolta, in via provvisoria, il 24 aprile 2018, con decreto del MATTM (RIN-DEC n. 58). In tale decreto il Ministero ha precisato che il sistema CORIPET “è soggetto alla verifica di funzionamento del sistema svolta in condizioni di effettiva operatività nei primi due anni di esercizio a decorrere dalla data di notifica del presente provvedimento”. E infatti sulla base dei presupposti per il funzionamento del sistema autonomo, con particolare con riguardo alla fase di raccolta più sopra ricordata, l'art. 2 del decreto del MATTM condiziona l'autorizzazione definitiva di CORIPET al rispetto di una serie di obblighi e prescrizioni, funzionali al raggiungimento degli obiettivi di recupero/riciclo²⁷, fra i quali, per ciò che qui più rileva: a) “la definizione e sottoscrizione di accordi con l'ANCI, i Comuni e gli altri operatori del settore (...) al fine di assicurare la copertura del servizio sull'intero territorio nazionale, entro sei mesi dalla notifica del presente provvedimento; tali accordi di settore dovranno garantire la corretta interazione tra gli attori, attraverso un'azione collaborativa finalizzata ad assicurare l'effettività del sistema proposto, nonché a contenere i costi del sistema di raccolta, onde evitare un aggravio diretto o indiretto degli oneri a carico dei cittadini”; nonché b) “la ripresa sul territorio nazionale degli imballaggi di competenza del Consorzio, ovunque gli stessi siano immessi al consumo, attraverso la strutturazione di un sistema di raccolta che investa tutti i contesti territoriali di propria competenza”; e, infine, c) “l'aumento programmato di installazione di eco-compattatori, soprattutto nelle aree nelle quali la raccolta differenziata raggiunge livelli più bassi”²⁸.

25.All'indomani del ricevuto riconoscimento, CORIPET ha, quindi, cercato da subito di negoziare un accordo con ANCI per avere accesso alla quota di Raccolta Differenziata Urbana di propria competenza. Le trattative con ANCI, seppure ad un certo momento avviate e portate avanti con gli uffici tecnici

²⁷ L'art. 3 del decreto MATTM dispone di dare dimostrazione di: “conseguire l'obiettivo minimo di recupero e riciclaggio del 60% di bottiglie in plastica PET immesse al consumo sul territorio nazionale nell'anno precedente a quello di riferimento, salvo adeguamenti in caso di modifiche della disciplina europea di riferimento”.

²⁸ Il Decreto prevede anche il raggiungimento di altri 4 obiettivi di monitoraggio e di efficientamento del sistema di raccolta e riciclo del PET, non direttamente rilevanti per la questione in esame.

competenti, non hanno tuttavia portato alla conclusione di alcun accordo e ANCI, a più riprese, ha indicato di voler condurre parallelamente le negoziazioni con CORIPET e con CONAI, il cui accordo quadro in scadenza a fine marzo 2019 è stato poi prorogato dalle parti alle medesime condizioni economiche a fine luglio 2019, sul presupposto di una conclusione delle trattative in corso entro quella data. ANCI, peraltro, ha considerato preliminare a una sua negoziazione con CORIPET la revisione degli accordi tra COREPLA e i CSS che, nella situazione attuale, impediscono al sistema autonomo di avere accesso alle piattaforme di selezione in quanto legate da contratti di esclusiva con COREPLA, minandone l'operatività²⁹.

26. CORIPET, quindi, da gennaio 2019 ha intrapreso altre iniziative, a sua disposizione, per risultare quanto prima operativo, al fine di rispettare le tempistiche e gli obiettivi indicati nel decreto del MATTM. In tal senso da gennaio 2019 i consorziati CORIPET (produttori di imballaggi) hanno cessato di versare il CAC a CONAI (per circa [20-25]* milioni di euro) e hanno cominciato a corrispondere il Contributo di Riciclo CORIPET (CRC), pari a 188€/ton³⁰, conformemente a quanto previsto dal TUA (art. 221, comma 5³¹). Al fine di utilizzare immediatamente tali fondi per l'avvio al riciclo dei rifiuti da imballaggi in PET immessi al consumo dai suoi consorziati, nelle more dell'accordo con ANCI, CORIPET ha tentato di adottare una soluzione temporanea rivolgendosi il 24 dicembre 2018 direttamente a COREPLA per stipulare un "accordo ponte" dichiarando di essere *"disponibile a finanziare le attività di raccolta, selezione e ritiro dei volumi di propria competenza in base*

²⁹ Verbale dell' Audizione di ANCI presso gli uffici dell'Autorità del 18 luglio 2018.

* Nella presente versione alcuni dati sono omessi, in quanto si sono ritenuti sussistenti elementi di riservatezza o di segretezza delle informazioni.

³⁰ Il contributo sarà fisso per i primi 5 anni di attività secondo quanto dichiarato a La Stampa dal Presidente del consorzio (<https://www.lastampa.it/2016/04/19/scienza/rifiuti-acque-minerali-e-riciclatori-insieme-per-dare-nuova-vita-alle-bottiglie-wOIVGoyWzeFYbNFz7MxXDN/pagina.html>).

Contemporaneamente il CONAI dal 1° gennaio 2019 ha suddiviso gli imballaggi in plastica in quattro fasce (prima del 2018 la contribuzione per la plastica era unica e per il 2018 le fasce previste erano 3: A, B e C e la fascia B1 corrispondente in massima parte agli imballaggi in PET prevede che il CAC ammonti a 208 euro/ton. Per le altre fasce il contributo previsto è: fascia A 150 euro/tonn.; fascia B2 263 euro/tonn.; fascia C 369 euro/tonn.

³¹ "L'obbligo di corrispondere il contributo ambientale di cui all'articolo 224, comma 3, lettera h), è sospeso a seguito dell'intervenuto riconoscimento del progetto sulla base di idonea documentazione e sino al provvedimento definitivo che accerti il funzionamento o il mancato funzionamento del sistema e ne dia comunicazione al Consorzio. Per ottenere il riconoscimento i produttori devono dimostrare di aver organizzato il sistema secondo criteri di efficienza, efficacia ed economicità, che il sistema sarà effettivamente ed autonomamente funzionante e che sarà in grado di conseguire, nell'ambito delle attività svolte, gli obiettivi di recupero e di riciclaggio di cui all'articolo 220 [...]"

al sistema attuale senza quindi incidere nel contesto da tempo strutturato e consolidato di cui alla nota in oggetto (nelle more del possibile auspicato accordo di comparto)”³².

27. Con lettera del 31 gennaio 2019³³, COREPLA ha, tuttavia, risposto negativamente; infatti, pur dimostrando una generica disponibilità a incontri tecnici³⁴ il consorzio di filiera ha affermato che *“Non ci è [invece] possibile partecipare a un tavolo tecnico riguardante il mero ritiro a valle delle nostre attività di raccolta e selezione degli imballaggi che ritenete di Vostra competenza e quindi la sola determinazione dei costi da riconoscere a COREPLA per la gestione (a cura di COREPLA stesso "in base al sistema attuale") di tali imballaggi. E' evidente, infatti, che la soluzione prospettata contraddice del tutto il requisito dell'autonomia dei sistemi, non a caso chiamati autonomi, posto dal d. lgs. n. 152/2006 e risulta altresì del tutto incompatibile con lo stesso Progetto CORIPET (che, come Vi è noto, riteniamo comunque carente, fra gli altri, del requisito dell'autonomia) e il relativo decreto di riconoscimento provvisorio, che tutt'altro prevedono. Nessun tavolo, tecnico o d'altro genere, può valere a superare queste molteplici e radicali incompatibilità. Così stando le cose, la decisione di sospendere il pagamento del CAC appare ingiustificata e fortemente dannosa per la tutela ambientale connessa alla gestione dei rifiuti di imballaggio in plastica, segnatamente con riguardo alla raccolta differenziata dei Comuni e alle relative attività connesse che, come Voi stessi indicate, hanno necessità di disporre senza soluzione di continuità delle risorse per effettuarla”*.

28. Nell'attesa della risposta di COREPLA, CORIPET il 23 gennaio 2019 si è rivolto ad ASSOSELE, l'associazione delle piattaforme di selezione (CSS). , formulando una proposta di accordo quadro per la selezione dei volumi di sua competenza, ai fini dell'acquisizione dei materiali in PET da vendere ai riciclatori. ASSOSELE, tuttavia, per rispondere alla richiesta di CORIPET ha

³² Doc. 1.26.

³³ Doc. 1.25.

³⁴ “Sebbene il decreto di riconoscimento provvisorio del Progetto CORIPET non preveda accordi con COREPLA, a seguito del tavolo di lavoro Anci/CORIPET/COREPLA del 22.10.18 indetto dal MATTM, che ha evidenziato l'opportunità di costituire tavoli tecnici *ad hoc*, ci siamo resi pienamente disponibili a incontri tecnici per analizzare le modalità operative dei due Consorzi e per capire se e come le stesse possano convivere. Una prima riunione si è tenuta in data 31.10.18. Abbiamo data a suo tempo la nostra disponibilità per un ulteriore incontro e la confermiamo, per quanto occorra, con la presente”.

posto, come preliminare, la definizione di un accordo a monte sulla RD urbana³⁵ e, comunque, ha ritenuto di ostacolo, ad oggi, le clausole di esclusiva che legano i propri associati a COREPLA³⁶. Successivamente (nel marzo 2019³⁷) il CORIPET si è rivolto anche alle singole piattaforme di selezione per presentare il *software* CORIPET finalizzato a gestire i volumi di propria competenza, ricevendo numerosi rifiuti anche a programmare un incontro, proprio in ragione delle esclusive che attualmente legano i CSS a COREPLA.

29. Il 20 febbraio u.s., infine, il CORIPET, nell'ambito delle iniziative adottate per iniziare concretamente la sua operatività, ha messo all'asta i volumi di MPS in PET di propria spettanza (circa 5.000 tonn.) a valere per il mese di marzo. Tale iniziativa, già nota prima della sua effettuazione, era stata duramente contrastata da COREPLA che ha mandato una diffida al consorzio autonomo qualche giorno prima dell'asta: *“Sembra dunque che abbiate intenzione di procedere alla vendita di materiali che non solo non sono in Vostro possesso, ma che non avete titolo di acquisire in mancanza, tra l'altro, di un accordo fra Voi e l'Anci e fra Voi e gli altri operatori economici, sussistendo invece accordi contrattuali che prevedono la consegna a COREPLA di tutto il materiale raccolto. Vi invitiamo pertanto ad astenervi da comportamenti e iniziative che violano i nostri diritti e ci riserviamo a riguardo ogni opportuna iniziativa e azione in tutte le sedi competenti”*³⁸. A tale lettera ne ha, poi, fatto seguito una seconda di qualche giorno successiva³⁹, ma sempre precedente l'asta, in cui si legge: *“[...] ribadiamo che non avete titolo per procedere alla vendita all'asta stante, se non altro, la mancanza di un accordo fra Voi e l'Anci e fra Voi e gli altri operatori economici, accordi previsti a tal fine dal decreto di riconoscimento provvisorio. Confermiamo inoltre che intravediamo seri rischi*

³⁵ Cfr. doc. 1.47.

³⁶ Cfr. doc. 9.3: “[...] evidenziamo che, come è noto, l'attuale contratto di selezione con COREPLA non prevede la possibilità di cedere/consegnare il materiale (in entrata e in uscita) a terzi, salva la previa autorizzazione scritta del Consorzio. La consegna a terzi non previamente autorizzata sarebbe causa di risoluzione automatica del contratto, con gravissimo danno del CSS, per cui, tra l'altro, il COREPLA è il principale se non l'esclusivo committente”. All'art. 3 (Consegna del Materiale – Ritiro dei Prodotti e dei Sottoprodotti) del contratto con i CSS, al punto 3.6, si prevede che “Salvo espressa autorizzazione scritta da parte di COREPLA, il CSS non potrà disporre, vendere o trasferire a terzi a qualsiasi titolo, il Materiale in ingresso, i Prodotti e i Sottoprodotti, che sono nell'esclusiva disponibilità di COREPLA”.

³⁷ Cfr. doc. 16.1.

³⁸ Cfr. doc. 4.1.

³⁹ Cfr. doc. 5.3.

di paralisi del sistema qualora non recedeste dal Vostro intento: è evidente che, in presenza di dispute in merito a chi competa il ritiro dei rifiuti selezionati in parola, l'operatività dei Centri di selezione stessi rischierebbe di essere seriamente compromessa con evidenti ripercussioni sulla possibilità di ritiro della raccolta differenziata”.

30. Successivamente alla realizzazione della aste da parte di CORIPET e alla relativa aggiudicazione, COREPLA ha poi scritto a tutti i CSS indicando che: *“Tale asta è del tutto illegittima in quanto CORIPET non ha titolo alcuno per vendere detto PET. Vi invitiamo pertanto in ragione del contratto in oggetto (contratto di selezione di rifiuti di imballaggi in plastica), a non consegnare a chicchessia per conto di CORIPET volumi di PET di nostra proprietà”*⁴⁰. Infine, il 26 febbraio scorso COREPLA ha venduto all'asta gli stessi volumi già previamente messi all'asta da CORIPET insieme agli altri di competenza di COREPLA (per complessive 20.000 ton) con il risultato che sui volumi corrispondenti a circa 5000 ton vi è stata una doppia aggiudicazione⁴¹ con sovrapposizione delle imprese aggiudicatarie. Il 9 marzo 2019, infine, CORIPET ha annullato la propria asta, per causa di forza maggiore, tenuto conto che i selezionatori avevano già comunicato che non avrebbero consegnato il materiale agli aggiudicatari delle aste di CORIPET⁴².

31. Va infine rilevato che ASSOSELE ha comunicato all'Autorità, con lettera del 23 aprile 2019, di aver ricevuto da COREPLA (il 4 aprile 2019) una nota con la quale il consorzio avrebbe di fatto imposto in via unilaterale ai CSS una proroga degli accordi esistenti modificando alcuni aspetti contrattuali ma *“mantenendo tutte le penalizzazioni per le imprese del comparto e le clausole di esclusiva”*⁴³.

⁴⁰ Cfr. doc. 9.4 lettera del 25 febbraio 2019.

⁴¹ Cfr. doc. 9.9 (nonché doc. 9.8 per un confronto con i volumi messi all'asta nello stesso mese – febbraio - del 2018).

⁴² Doc. 12.2.

⁴³ Comunicazione ASSOSELE del 24 aprile 2019, doc. 20. Nella comunicazione i CSS paventano che le condotte di COREPLA ingenerino delle “ulteriori chiusure concorrenziali” a danno della categoria.

VI. VALUTAZIONI

i) Premessa

32. Oggetto di contestazione del presente provvedimento sono i comportamenti del COREPLA, il quale, attualmente unico operatore attivo nell'avvio a riciclo dei rifiuti da imballaggi primari in plastica, sembrerebbe aver agito, rifiutando ogni possibile negoziazione con CORIPET, a quest'ultimo indispensabile ai fini dell'acquisizione di rifiuti da imballaggio in plastica primari di propria competenza, ovvero frapponendo altri ostacoli all'accesso al mercato da parte di detto sistema autonomo, riconosciuto con provvedimento ministeriale e dunque potenziale concorrente del sistema consortile. Pertanto, tali comportamenti, alla luce dell'analisi del mercato rilevante e della posizione dominante ivi detenuta da COREPLA, nel loro complesso appaiono idonei a configurare un'ipotesi di abuso di posizione dominante in violazione dell'art. 102 del TFUE.

ii) Il mercato rilevante

33. I rifiuti da imballaggi in plastica si distinguono sulla base del circuito di raccolta nel quale confluiscono, a seconda delle loro caratteristiche merceologiche e dell'uso che viene fatto degli imballaggi da cui essi derivano: gli imballaggi primari e secondari assimilati⁴⁴, dopo l'uso, rientrano nella raccolta differenziata dei rifiuti solidi urbani (di seguito, i "rifiuti da imballaggi in plastica urbani"), mentre gli imballaggi secondari non assimilati e terziari, una volta usati, sono raccolti direttamente presso le superfici private presso le quali essi sono trasformati in rifiuti (di seguito, i "rifiuti da imballaggi in plastica speciali").

34. Ciascun operatore che sia attivo nell'offerta del servizio di avvio a riciclo dei rifiuti da imballaggi in plastica primari (incluso il consorzio di filiera), data l'esistenza di un diritto di privativa in capo ai soggetti affidatari del servizio di

⁴⁴ I rifiuti c.d. "assimilati" sono rifiuti prodotti dalle piccole attività commerciali, artigianali e terziarie che, essendo qualitativamente simili a quelli domestici, al di sotto di una certa soglia dimensionale (definita in termini di produzione di rifiuti da appositi Regolamenti comunali), vengono raccolti dal gestore del servizio pubblico congiuntamente ai rifiuti domestici urbani.

gestione della raccolta differenziata urbana, non può effettuare in proprio l'attività di raccolta dei rifiuti da imballaggio di pertinenza e deve quindi necessariamente avvalersi dell'attività monopolistica di raccolta in ogni ambito locale. Per converso, l'avvio a riciclo dei rifiuti da imballaggi in plastica speciali può essere organizzato da soggetti diversi a partire dalla raccolta, che non è inclusa in regime di privativa.

35. Pertanto, la gestione dell'avvio a riciclo di rifiuti da imballaggi in plastica urbani e quello dei rifiuti da imballaggi in plastica speciali formano due mercati separati. All'interno dei rifiuti primari della plastica da RDU, l'avvio a recupero e riciclo dei soli imballaggi in PET potrebbe costituire un mercato rilevante distinto. Tuttavia, l'esatta definizione del mercato, a questo stadio del procedimento, può essere lasciata aperta per successivi approfondimenti istruttori posto che, comunque il mercato venga definito, non è in dubbio la posizione dominante di COREPLA, come si vedrà meglio *infra*.

36. Sotto il profilo geografico, il mercato rilevante identificato sembra possedere una dimensione nazionale. La sua estensione, infatti, è strettamente legata all'ambito di operatività delle disposizioni normative. La disciplina applicabile a livello nazionale ha strutturato un sistema di assolvimento dell'obbligo di gestione dei rifiuti da imballaggi diverso rispetto agli altri Paesi europei, che, peraltro, implica anche l'applicazione di contributi ambientali fissati a livelli diversi rispetto a quelli che devono versare gli operatori di altri Stati membri per gli imballaggi ivi immessi al consumo. Ciò è sufficiente affinché nel mercato nazionale si creino condizioni concorrenziali distinte da quelle presenti in altre aree del mercato interno europeo, tali da consentire di affermare che il mercato rilevante si estende al solo territorio nazionale. Tale conclusione appare confermata anche dal fatto che l'assoggettamento all'obbligo di gestione è strettamente legato a un criterio di territorialità, ovvero all'immissione al consumo di imballaggi nel territorio italiano, indipendentemente dalla localizzazione geografica degli operatori.

37. Conclusivamente, ai fini della valutazione delle condotte oggetto della segnalazione, il mercato rilevante può essere individuato nel mercato della gestione dell'avvio a riciclo degli imballaggi primari in plastica funzionale all'ottemperanza agli obblighi di EPR. In detto mercato, dal lato della domanda,

sono presenti i produttori di imballaggi primari assoggettati all'obbligo di avvio a riciclo dei rifiuti derivanti da tali beni, mentre, dal lato dell'offerta, risulta allo stato operativo soltanto COREPLA⁴⁵, benché, ai sensi di legge, il servizio possa essere offerto anche da altri soggetti, vale a dire i sistemi autonomi previsti dal TUA; fra questi il segnalante CORIPET, che ha già ottenuto un provvedimento di riconoscimento provvisorio in base al quale è autorizzato a operare sul mercato.

iii) La posizione dominante di COREPLA

38. Nel mercato dell'organizzazione della gestione di tutti i rifiuti da imballaggi primari in plastica, ivi inclusi quelli in PET, l'adesione al sistema CONAI/COREPLA fino a oggi ha rappresentato l'unica forma di assolvimento dell'obbligo di finanziamento di tale attività, svolta in monopolio da COREPLA. Pertanto, COREPLA risulta detenere una posizione dominante in tale mercato.

iv) La strategia escludente di Corepla

39. In via preliminare occorre ricordare che il consorzio CORIPET è stato costituito in attuazione dell'art. 221 del TUA, che consente ai produttori di imballaggi di creare un proprio sistema autonomo di gestione dell'avvio al riciclo in ottemperanza agli obblighi di EPR, cessando di fare parte del consorzio di filiera. Tale progetto ha ottenuto, dopo una lunga fase istruttoria, il riconoscimento da parte del MATTM, che ha certificato la sussistenza dei requisiti richiesti dalla legge e ha attribuito al CORIPET due anni di tempo, a partire dall'aprile 2018, per raggiungere predefiniti obiettivi di efficacia, efficienza ed autosufficienza.

40. Dal primo gennaio 2019 alcune imprese assoggettate agli obblighi di EPR hanno scelto di affidarsi a CORIPET per l'assolvimento di tali obblighi e quindi finanziano attraverso CORIPET (tramite il pagamento del contributo CRC)

⁴⁵ Tale mercato di avvio al riciclo, per quanto concerne COREPLA, è organizzato e finanziato da CONAI che, come visto sopra, effettua tale gestione finanziaria per tutte le filiere degli imballaggi di diversi materiali (anche vetro, acciaio, carta, alluminio e legno).

l'avvio a riciclo dei materiali (imballaggi primari in PET) che esse immettono al consumo. Su tali materiali, pertanto, CORIPET, in virtù della apposita autorizzazione ministeriale, detiene una piena competenza e non può dunque essergli ingiustificatamente impedito di acquisirli e farsene carico. Ogni condotta da parte dell'operatore *incumbent* volta a impedire, senza giustificato motivo, a CORIPET di operare ovvero a ritardare l'inizio della sua operatività è quindi idonea a costituire una condotta abusiva allo stesso imputabile.

41. Ciò posto, si ritiene *prima facie* che le condotte adottate da COREPLA e in precedenza descritte siano suscettibili di integrare un'unica articolata strategia escludente volta a ostacolare l'ingresso del Sistema CORIPET nel mercato dell'avvio a riciclo dei rifiuti da imballaggi primari in plastica, posta in essere attraverso comportamenti strumentali e ostruzionistici, che appaiono idonei a impedire l'operatività del sistema autonomo nuovo entrante, compromettendone così il riconoscimento in via definitiva.

42. In tal senso sembrerebbe infatti potersi leggere l'opposizione sistematica di COREPLA a qualunque tentativo di CORIPET di entrare in possesso dei rifiuti da imballaggio in PET riconducibili all'immesso al consumo dei propri consorziati, opposizione che fa leva sulla pretesa disponibilità in esclusiva, a favore di COREPLA, di tutti i rifiuti da imballaggi primari in plastica da RDU e, quindi, anche dei rifiuti in PET, che di essi sono parte, pur riconducibili all'immesso al consumo da parte dei consorziati CORIPET.

43. Sul punto, va osservato che, proprio alla luce delle previsioni del TUA in materia di coesistenza dei sistemi autonomi con il sistema dei consorzi di filiera, nonché a fronte delle stesse disposizioni autorizzative all'operatività di CORIPET emanate dal MATTM, non appare neppure possibile invocare, quale fondamento di una pretesa esclusiva proprietà in capo a COREPLA dei rifiuti da imballaggio primari in plastica rinvenuti dalla raccolta differenziata urbana, alcuna previsione della disciplina pattizia tra ANCI e il sistema CONAI/COREPLA, che infatti, come visto, prevede, conformemente a quanto disciplinato dal TUA, che COREPLA possa stipulare accordi con i gestori dei sistemi autonomi, facendo salvo "*altresì quanto previsto dai decreti ministeriali di approvazione di detti sistemi autonomi*".

44. Tanto premesso, le condotte di COREPLA, consistenti nella pretesa disponibilità esclusiva di tutti i rifiuti plastici rinvenuti dalla RDU, nel rifiuto di negoziare un accordo ponte con CORIPET al fine di consentire a quest'ultimo l'acquisizione dei rifiuti da imballaggi plastici in PET di propria

competenza (di cui COREPLA detiene la disponibilità), nell'imposizione di clausole di esclusiva nei rapporti con i CSS e nel porre di conseguenza all'asta quantitativi di rifiuti da imballaggi plastici riferibili a produttori che non corrispondono più il CAC a CONAI, appaiono suscettibili di essere qualificate come intenzionalmente volte a escludere CORIPET dal mercato, *prima facie* senza alcuna oggettiva giustificazione, né di tipo giuridico né di natura economica.

45.Sotto il primo profilo, infatti, si osserva che non può essere considerata giustificazione del rifiuto a contrarre la circostanza che CORIPET non abbia concluso un accordo con ANCI, che non appare affatto prodromico a una ripartizione della RDU fra i due operatori, giacché i volumi dei rifiuti da imballaggi in PET di spettanza di ognuno dei due consorzi vengono calcolati sulla base dell'immesso al consumo dei produttori che abbiano incaricato rispettivamente CORIPET o COREPLA di gestire l'avvio a recupero e riciclo in ottemperanza agli obblighi di legge (EPR), versando a tal fine il CRC o il CAC al consorzio prescelto.

46.Sul punto, *a contrario*, deve invece ricordarsi come la stessa ANCI abbia individuato fra gli ostacoli a una contrattazione con CORIPET proprio le pattuizioni esclusive che legherebbero i CSS a COREPLA. Da ultimo, poi, tali pattuizioni sono state anche denunciate dalla associazione dei CSS, ASSOSELE, i cui associati interpretano il vincolo di esclusiva imposto loro da COREPLA come una limitazione in loro danno.

47.Né appare altresì in alcun modo rientrare nelle prerogative di COREPLA un'eventuale valutazione negativa dell'effettiva autonomia del sistema CORIPET – invocata quale motivazione del rifiuto di stipulare un accordo ponte⁴⁶ - questione che appare di esclusiva competenza del MATTM, il quale, peraltro, si è già espresso positivamente sul punto al momento dell'adozione dell'autorizzazione provvisoria.

⁴⁶ Doc. 1.25: "Non ci è [invece] possibile partecipare a un tavolo tecnico riguardante il mero ritiro a valle delle nostre attività di raccolta e selezione degli imballaggi che ritenete di Vostra competenza e quindi la sola determinazione dei costi da riconoscere a COREPLA per la gestione (a cura di COREPLA stesso "in base al sistema attuale") di tali imballaggi. E' evidente, infatti, che la soluzione prospettata contraddice del tutto il requisito dell'autonomia dei sistemi, non a caso chiamati autonomi, posto dal d. lgs. n. 152/2006 e risulta altresì del tutto incompatibile con lo stesso Progetto CORIPET (che, come Vi è noto, riteniamo comunque carente, fra gli altri, del requisito dell'autonomia) e il relativo decreto di riconoscimento provvisorio, che tutt'altro prevedono".

48. Le condotte di COREPLA, peraltro, non sembrano neppure presentare una razionalità economica. Infatti, sui volumi sui quali il COREPLA non riceve da CONAI il CAC, perché i consorziati hanno conferito la gestione a CORIPET pagando a quest'ultimo il contributo ambientale, il COREPLA non è in condizione di versare ai gestori il contributo a copertura dei maggiori oneri della raccolta differenziata urbana, finendo in tal modo per penalizzare anche i gestori del servizio di raccolta; ne deriva l'irragionevolezza del rifiuto di un accordo con CORIPET che preveda una compensazione economica per i costi da sostenersi per questi volumi di rifiuti da imballaggi plastici⁴⁷.

49. Infine, le condotte di COREPLA non possono neppure essere apprezzate in relazione a un'eventuale mancanza di consenso tra le parti sui termini dell'accordo, posto che il consorzio di filiera ha rifiutato ogni disponibilità ad avviare qualsivoglia negoziazione con CORIPET.

50. Viceversa, i comportamenti di COREPLA appaiono idonei a far sì che i consorziati CORIPET decidano di non fare più affidamento sul progetto autorizzato dal MATTM e rientrano nel consorzio di filiera. Ciò è, infatti, plausibile nella misura in cui l'impossibilità di operare del consorzio autonomo ponga a repentaglio il riconoscimento definitivo dello stesso ed esponga i suoi consorziati alla ripetizione del CAC non pagato a CONAI, fin dal momento della cessazione del pagamento e, quindi, retroattivamente.

51. I descritti comportamenti assumono una valenza *antitrust* nella misura in cui essi appaiono idonei a impedire l'effettivo ingresso del nuovo operatore nel mercato rilevante, perpetuando l'attuale monopolio del sistema dei consorzi di filiera. Se, infatti, CORIPET non riuscisse a dimostrare i requisiti di efficacia, efficienza ed autosufficienza del sistema autonomo, richiesti dal comma 5 dell'articolo 221 TUA, le sarebbe impedita la possibilità di ottenere il riconoscimento definitivo, a tutto svantaggio, peraltro, di quella parte dell'utenza (i produttori soggetti all'obbligo di EPR) che ha già deciso di non servirsi più di COREPLA.

52. Da quanto esposto *supra* emerge che il COREPLA potrebbe aver agito per

⁴⁷ Si osserva, peraltro, che qualora COREPLA remunerasse i gestori indipendentemente dalla percezione del CAC, tale condotta sarebbe parimenti idonea a esser qualificata come abusiva, in quanto si tratterebbe di somme corrisposte in perdita da un operatore in posizione dominante. Dall'altro lato, peraltro, il rifiuto da parte di COREPLA di negoziare con CORIPET priva quest'ultimo della possibilità di contribuire, tramite i fondi derivanti dal CRC, ai maggiori oneri della RDU a favore dei gestori del servizio di igiene urbana.

creare strumentalmente ostacoli all'ingresso del concorrente sul mercato rilevante, anche al fine di evitare la perdita ingente delle risorse, in termini di "mancato" CAC, provenienti dalle imprese produttrici di imballaggi primari in plastica che hanno aderito a CORIPET (circa [20-25] milioni di euro), e di proteggere la propria posizione monopolistica sul mercato rilevante.

53. Tale preclusione anticoncorrenziale, peraltro, non si esplicherebbe solo nei confronti del CORIPET, ma, attraverso un effetto di *signalling*, anche nei confronti di tutti i produttori di imballaggi in plastica primari, eventualmente intenzionati a presentare istanza di riconoscimento per altri sistemi autonomi.

54. La strategia escludente di COREPLA, finalizzata a impedire l'ingresso sul mercato della gestione dei rifiuti da imballaggi primari in PET di un nuovo sistema autonomo, con un sistema di raccolta innovativo (installazione di eco compattatori) e che applica ai produttori consorziati un contributo ambientale di importo inferiore rispetto a quello, ad oggi, richiesto dal CONAI a titolo di CAC per gli imballaggi in PET (188€/ton a fronte delle 208€/ton del CAC⁴⁸), appare altresì idonea a produrre effetti negativi anche sui consumatori finali, nella misura in cui il contributo ambientale viene ribaltato sul prezzo degli imballaggi e per questa via sul prezzo delle merci, così che, in ultima analisi, sono i consumatori finali che acquistano tali prodotti a sostenere di fatto gli oneri finanziari legati alla gestione dei rifiuti da imballaggi.

v) Il pregiudizio al commercio intracomunitario

55. Il descritto comportamento appare idoneo a pregiudicare il commercio intracomunitario e, pertanto, sembra integrare gli estremi per un'infrazione dell'articolo 102 TFUE. Ciò in considerazione del fatto che tutte le condotte esaminate sembrerebbero interessare l'intero mercato nazionale. Tale conclusione appare avvalorata, peraltro, dal fatto che le condotte si prestano a condizionare anche la possibilità di costituire sistemi autonomi da parte di produttori stranieri di imballaggi in plastica interessati ad operare in Italia, che, ai sensi dell'articolo 221 TUA, sono tenuti ad iscriversi al CONAI e a corrispondere il CAC nel momento in cui immettono tali prodotti al consumo

⁴⁸ Dal 1° gennaio 2019. In precedenza 188€/ton.

nel territorio nazionale.

Ne discende che la fattispecie in esame rileva ai sensi della normativa europea, e non di quella nazionale.

VII. MISURE CAUTELARI

56. Con riferimento alle condotte poste in essere da COREPLA, l'Autorità ritiene che ricorrano i presupposti per un intervento cautelare, ai sensi dell'articolo 14-bis della legge n. 287/90, introdotto dalla legge n. 248/06, il quale prevede che: *“Nei casi di urgenza dovuta al rischio di un danno grave e irreparabile per la concorrenza, l'Autorità può, d'ufficio, ove constati ad un sommario esame la sussistenza di un'infrazione, deliberare l'adozione di misure cautelari”*.

57. In particolare, quanto alla sussistenza del *fumus boni iuris*, si osserva che le considerazioni *supra* svolte evidenziano la probabilità della sussistenza delle condotte abusive poste in essere da COREPLA e del loro effetto lesivo sulla concorrenza⁴⁹.

58. Sulla sussistenza del *periculum in mora*, si rileva che le condotte poste in essere da COREPLA appaiono idonee a determinare anche il rischio di un danno grave e irreparabile alla concorrenza, in quanto il trascorrere del tempo senza che il consorzio riesca concretamente a effettuare la gestione dei rifiuti da imballaggi in PET di sua competenza, pregiudica il raggiungimento degli obiettivi di legge⁵⁰ che il consorzio deve dimostrare di essere in grado di

⁴⁹ La disciplina dei poteri cautelari dell'Autorità richiede che, ad un esame sommario, sussista la semplice probabilità di un'infrazione, che è diversa e inferiore rispetto alla probabilità richiesta ai fini dell'accertamento. Cfr. la Comunicazione relativa all'applicazione dell'articolo 14-bis della legge n. 287/90 del 14 dicembre 2006, di cui ai provvedimenti dell'Autorità n. 20472 del 18 novembre 2009 nel caso A417-T-Link/Grandi Navi Veloci, in Boll. n. 46/2009; n. 17071 del 19 luglio 2007 nel caso A390- Enel Distribuzione, n Boll. n. 28/2007.

⁵⁰ Come già visto sopra, gli obiettivi di recupero e/o riciclo sono stabiliti nell'Allegato E al TUA, il quale per la plastica prevede che le imprese operanti nel settore della gestione dei rifiuti da imballaggio devono raggiungere: i) un livello minimo di recupero globale pari, complessivamente, al 60% (in peso) dei rifiuti da imballaggio immessi al consumo; ii) un livello di riciclo globale compreso tra il 55% e l'80%; nonché iii) un livello minimo di riciclo del 26%. Per quanto riguarda il CORIPET, l'art. 3 del decreto dispone di dare dimostrazione di: *“conseguire l'obiettivo minimo di recupero e riciclaggio del 60% di bottiglie in plastica PET immesse al consumo sul territorio nazionale nell'anno precedente a quello di riferimento, salvo adeguamenti in caso di modifiche della disciplina europea di riferimento”*.

raggiungere nei due anni successivi all'adozione del decreto di riconoscimento provvisorio ai fini dell'ottenimento del riconoscimento definitivo e, quindi, dell'effettiva operatività sul mercato. Tale circostanza potrebbe avere altresì la conseguenza di scoraggiare *tout court* la presentazione di progetti nel mercato rilevante, con il risultato di perpetuare la situazione di monopolio di COREPLA nel fornire i servizi di *compliance* all'EPR in favore dei produttori di imballaggi primari in plastica.

59. Pertanto l'Autorità valuterà, sentite le Parti, se sussistono i presupposti per l'adozione di una misura provvisoria volta a impedire che proseguano le condotte attribuibili a COREPLA consistenti nell'interpretazione dell'accordo ANCI-COREPLA come ricomprendente tutta la RDU della plastica e nella connessa pretesa vigenza di clausole di esclusiva con le piattaforme di selezione con riguardo a tutti i rifiuti da imballaggi primari in plastica, e in particolare in PET, che, ad una sommaria delibazione propria della sede cautelare, possano configurarsi abusive.

RITENUTO, pertanto, che i comportamenti posti in essere da COREPLA nel mercato rilevante come sopra individuato e consistenti nella pretesa disponibilità esclusiva della totalità dei rifiuti plastici rinvenienti dalla RDU, nel rifiutare di negoziare con CORIPET l'accesso ai rifiuti da imballaggio primari di propria competenza consegnati al consorzio di filiera con la RDU della plastica, ovvero nell'imposizione di clausole di esclusiva nei contratti con i selezionatori con riferimento agli imballaggi in plastica primari conferiti dai gestori della raccolta, per le ragioni sopra esposte, appaiono configurare una violazione dell'articolo 102 del TFUE;

RITENUTO, inoltre, che sussiste l'urgenza di avviare un procedimento volto all'eventuale adozione di misure cautelari, al fine di evitare che le condotte poste in essere da COREPLA, consistenti nella pretesa disponibilità esclusiva della totalità della RDU della plastica e nella connessa pretesa vigenza di clausole di esclusiva con le piattaforme di selezione con riguardo a tutti i rifiuti da imballaggi primari in plastica, determinino danni gravi e irreparabili durante il tempo necessario per lo svolgimento dell'istruttoria;

DELIBERA

- a) l'avvio dell'istruttoria, ai sensi dell'articolo 14, della legge n. 287/90, nei confronti del Consorzio Nazionale per la Raccolta, il Riciclaggio e il Recupero degli Imballaggi in Plastica (COREPLA), per accertare l'esistenza di violazioni dell'articolo 102 TFUE;
- b) la fissazione del termine di giorni sessanta decorrenti dalla notificazione del presente provvedimento per l'esercizio da parte dei legali rappresentanti delle parti del diritto di essere sentiti, precisando che la richiesta di audizione dovrà pervenire alla Direzione Energia e Industria di Base della Direzione Generale per la Concorrenza di questa Autorità almeno cinque giorni prima della scadenza del termine sopra indicato;
- c) l'avvio del procedimento cautelare, ai sensi dell'articolo 14-*bis*, della legge n. 287/90, volto a verificare l'effettiva sussistenza dei requisiti necessari all'adozione di misure cautelari atte a ripristinare e mantenere condizioni concorrenziali nel mercato interessato;
- d) la fissazione, nell'ambito del procedimento per l'adozione delle misure cautelari, del termine di giorni 20, decorrenti dalla data di notificazione del presente provvedimento per la presentazione, da parte dei rappresentanti legali delle Parti, o di persone da esse delegate, di memorie scritte e documenti e della richiesta di audizione dinanzi al Collegio, precisando che la richiesta di audizione dovrà pervenire alla Direzione Energia e Industria di Base della Direzione Generale per la Concorrenza di questa Autorità almeno cinque giorni prima della scadenza del termine da ultimo indicato;
- e) che il responsabile del procedimento è la Dott.ssa Vittoria Tesei;
- f) che gli atti del procedimento possono essere presi in visione presso la Direzione Energia e Industria di Base della Direzione Generale per la Concorrenza di questa Autorità dai rappresentanti legali delle parti, nonché da persona da essi delegata;

g) che il procedimento deve concludersi entro il 30 aprile 2020;

Il presente provvedimento sarà notificato ai soggetti interessati e pubblicato nel Bollettino dell’Autorità garante della Concorrenza e del Mercato.

IL SEGRETARIO GENERALE
Filippo Arena

IL PRESIDENTE *f.f.*
Gabriella Muscolo